Current Issue Review 90-3E

FEDERAL REVENUES: CHANGING TRENDS AND THE QUEST FOR TAX REFORM

Marion G. Wrobel
Senior Analyst

2 May 1990
Revised 11 February 1992

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

93-00745/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

©Minister of Supply and Services Canada 1992
Available in Canada through
your local bookseller
or by mail from
Canada Communication Group -- Publishing
Ottawa, Canada K1A OS9

Catalogue No. YM32-1/90-3-1992-02E
ISBN 0-660-14644-4

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

FEDERAL REVENUES: CHANGING TRENDS AND THE QUEST FOR TAX REFORM

ISSUE DEFINITION

In 1970 federal revenues amounted to just over $15,000 million, which represented less than 17.2% of Gross Domestic Product (GDP). Today the dollar amount of federal revenues is much higher, in excess of $120,000 million, but as a percentage of GDP it has increased only slightly, to 17.80%. Yet in two decades much has happened to the amount of revenue that the federal government collects, the way in which it is collected and our understanding of the economic consequences.

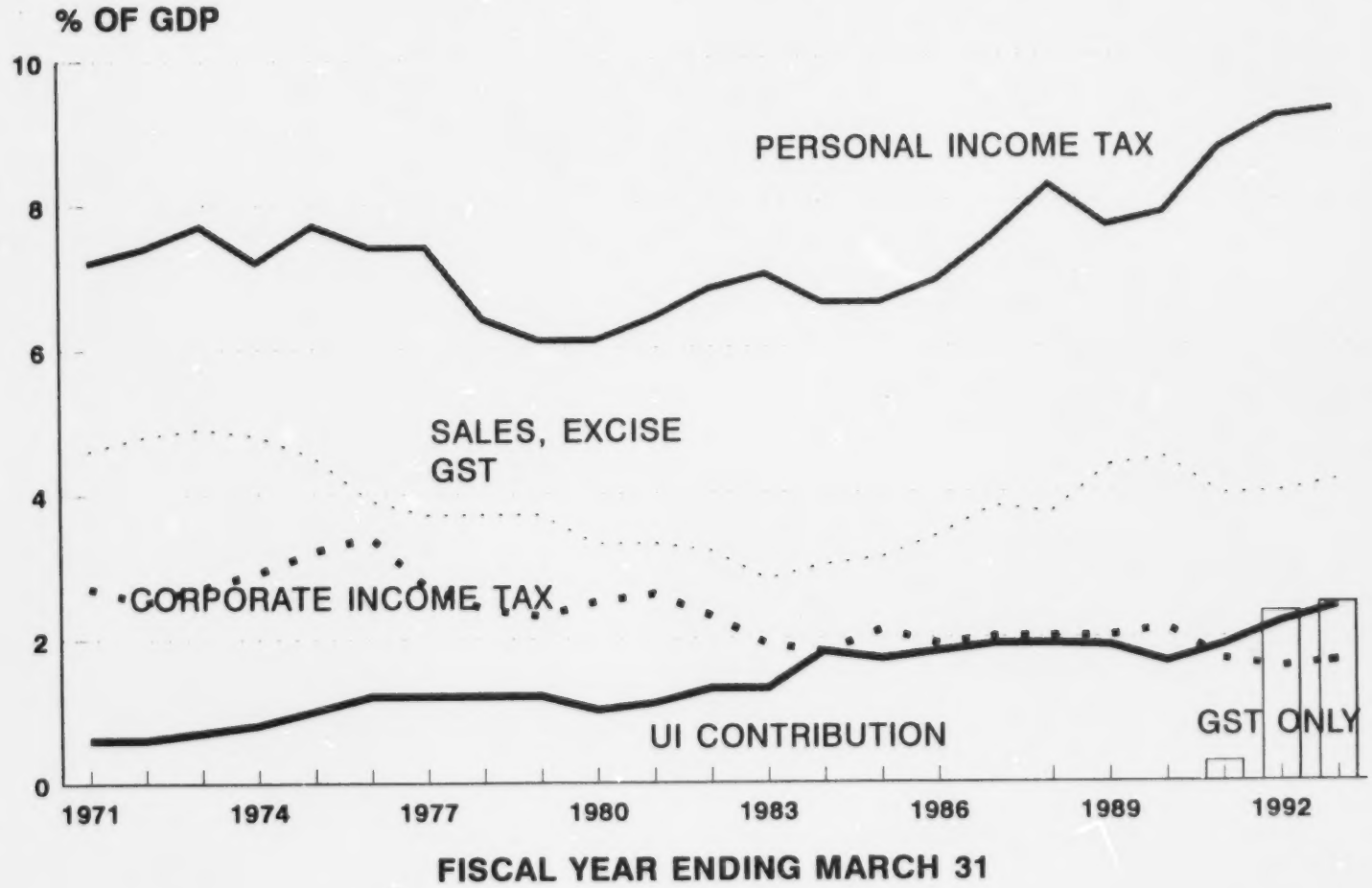
This review examines the trends in federal revenues since the Carter Commission Report of 1967. It discusses the quest for higher revenues in the early 1970s and the reform measures of that decade, which later substantially reduced government revenues, and goes on to the present government's deficit reduction measures, which have increased the level of taxes, and efforts at tax reform. This review also considers several analytical issues related to taxation.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Changing Trends in Revenues by Source

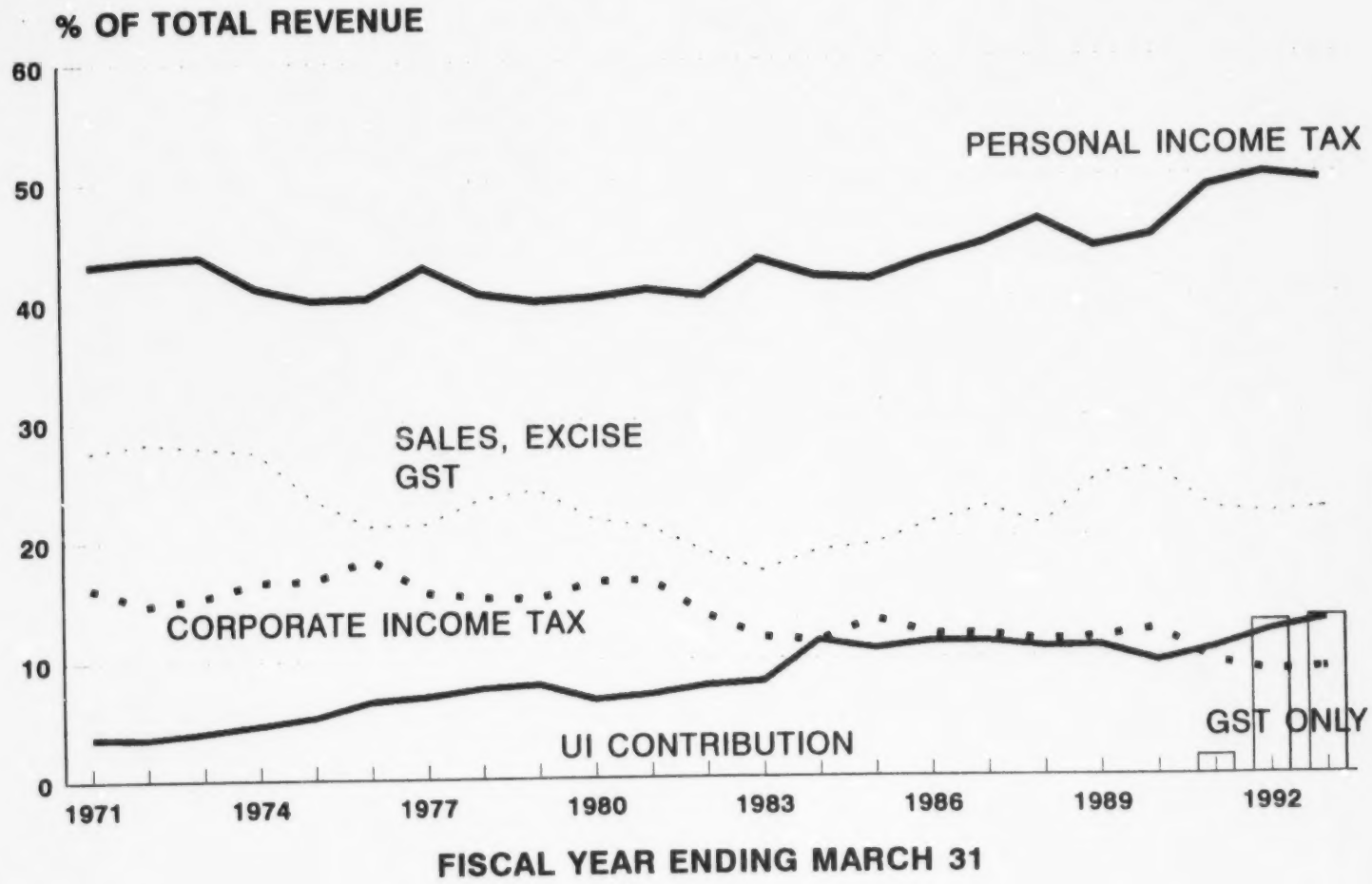
Figure 1 portrays the pattern of federal revenues, expressed as a percentage of GDP, since fiscal year 1970-71. Figure 2 presents the same data, this time expressed as a percentage of total revenues. Both figures are based upon the Public Accounts presentation of federal government transactions and come from data presented in the 1991 budget.

FIGURE 1
FEDERAL REVENUES
PUBLIC ACCOUNTS BASIS



DEPT. OF FINANCE DATA

FIGURE 2
FEDERAL REVENUES
PUBLIC ACCOUNTS BASIS



DEPT. OF FINANCE DATA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

The largest source of federal revenues is the personal income tax (PIT). In fiscal year 1987-88, it reached just over 8% of GDP and that percentage has now been exceeded. At one point in 1979, personal income taxes accounted for only 6% of GDP. Indeed, one can argue that the latter half of the 1970s was a period of personal income tax reform which was eroded through the 1980s. Stage I reform of the Progressive Conservative government, on the other hand, had only a slight and short-lived impact on the increasing use of personal income taxes as a source of federal revenues. At almost 50% of federal revenues, the personal income tax is more important as a source of federal revenue today than it has been in the last two decades (see Figure 2). **The PIT is in fact even more important as a source of revenues. Starting in 1990-91, the cost of the refundable GST credit is netted against PIT revenues whereas the refundable FST credit was netted against sales tax revenues. At $2,400 million in 1991, the GST credit amounts to 2% of federal revenues.**

The second largest source of federal revenues are sales and excise taxes. These taxes have varied enormously over time. In the early 1970s they amounted to close to 5% of GDP and provided almost 30% of federal revenues. By 1983, they were providing about 17% of federal revenues and amounted to less than 3% of GDP. They increased in importance through the 1980s, with recent budgets of the federal government making significant use of them as a source of revenue. The introduction of the Goods and Services Tax (GST) should maintain this trend.

Corporate income taxes are now at their lowest level. Since 1983, they have been fairly constant at about 2% of GDP and 12% of revenues. Through the 1970s these taxes accounted for about 15% of federal revenues. The current recession has further reduced the importance of the corporate income tax.

Unemployment Insurance premiums have also increased substantially. They now account for 10% of revenues and stand at close to 2.5% of GDP. **Premium increases since the last federal budget will increase the importance of this category even more.** In 1971, these premiums were less than half as important as they now are.

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Federal Policy and Revenue Sources:

1. The Carter Commission

An analysis of Canadian taxation cannot ignore the work of the Carter Commission (The Royal Commission on Taxation), which issued its report in 1967. That report was guided by several important and, at that time novel, precepts. These included the belief that fairness required the use of a comprehensive income base, including virtually all additions to wealth; that vertical equity (i.e., the notion that those with greater ability to pay should be subject to higher taxes) is best achieved via a progressive income tax with a maximum rate of 50%; that horizontal equity (i.e., the notion that those in similar economic circumstances should pay the same amount of tax) should be an important part of the tax system; and that taxes are paid by people, not corporations. This last precept called for a full integration of the corporate and personal income tax systems so as to avoid double taxation of corporate profits.

Additionally, the Commission favoured the use of the family, rather than the individual, as the taxpaying unit, since the former measured economic well-being better than the latter. In recognition that annual income is not a perfect interval for assessing taxes, five-year averaging was recommended. The Commission also favoured income taxes over other types of taxation, yet recognized that income tax rates would have to be far too high if they were to meet the needs of the government to raise revenue. This point is interesting, coming as it did at a time when government spending and taxation were far lower than today.

The Carter Commission was not silent on the manufacturers' sales tax; indeed it viewed that tax as a problem area. The suggested alternative closely resembled the options that the federal government has recently considered for its Stage II of tax reform, i.e. some variant of a Value-Added Tax (VAT) or a national sales tax. In fact, however, the Commission considered the most efficient form of tax to be a retail sales tax, preferably to be administered by the provinces.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Tax Reform 1970s Style

The Carter Commission report met with only mixed success as a consequence of the vehement opposition that some of its recommendations attracted. In the end, one-half of capital gains were made subject to tax, rather than the full taxation that had been recommended. There was also movement toward integrating the personal and corporate income taxes, with the implementation of a dividend gross-up and credit system. The top federal rate declined to 47%, implying an average total top tax rate of about 60%, down from the previous high of 80%. A new general tax-averaging provision was also introduced to offset some of the higher taxes that variable income produces in a world of progressive income taxation.

The major change to come out of the 1970s was the indexation of the personal income tax system, whereby the tax brackets and major exemptions were fully indexed to the rate of inflation, albeit with a lag. Inflation, especially a high rate of inflation, automatically increases the real income tax burden of taxpayers by pushing them into higher tax brackets even though their real incomes remain unchanged. The impact of this phenomenon, known as "bracket creep," is most pronounced on lower income individuals, because it is at these lower income levels that marginal taxes on income increase fastest.

A fully-indexed personal income tax system would take in a constant proportion of GDP in the event of no real income growth per capita. But personal income taxes as a percentage of GDP declined substantially from 1975 to 1980. Other changes which accounted for this decline in tax revenues included the $1,000 exemptions for investment income and pension income, the introduction of the Registered Home Ownership Savings Program (RHOSP) and the increase in the level of allowable contributions to Registered Retirement Savings Plans (RRSPs). During this period, the government also introduced and expanded the use of a tax reduction credit, which had the effect of removing lower income taxfilers from tax liabilities.

3. Tax Reform 1980s Style

In June 1986, the Minister of Finance, the Hon. Michael H. Wilson, released his White Paper on Tax Reform. The reform process was to

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comprise two distinct stages: the first to deal with income tax reform and the second to deal with sales tax reform. Stage I is now complete and Stage II is being debated in Parliament.

Income tax reform on the personal side did two things. It reduced the number of tax brackets from ten to three, and it converted a number of exemptions and deductions into non-refundable tax credits. It also lowered the top marginal tax bracket. On the corporate side, tax reform lowered marginal tax rates in general but it also removed a number of tax preferences so that the base was broadened; in fact, the proportion of corporate income subject to tax increased from 72.4% on average to 84.1%. This represents a 16% increase in the base.

This early stage of tax reform was to shift emphasis away from the personal income tax towards the corporate income tax and the sales tax. According to the White Paper on Tax Reform, personal income tax revenues were to decline by $10,300 million over four years, 1988-89 to 1991-92 inclusive. Over the same period, corporate income tax revenues were to increase by $3,845 million and sales tax revenues were to increase by $4,785 million. The sales tax increases would be maintained once the Goods and Services Tax is implemented.

The introduction of the Goods and Services Tax (GST) was initially seen as a move even further away from the use of the PIT as a revenue tool. Stage I of reform established three federal income tax rates: 17%, 26%, and 29%. The middle rate was to have been reduced as part of the Stage II reforms, by one percentage point as suggested in the August 1989 technical paper on the GST and by as much as three percentage points as hinted at earlier. This idea has now been abandoned. Moreover, since 1985, federal budgets had introduced and increased personal income tax surtaxes independently of the tax reform process. These surtaxes were to have been eliminated with Stage II reform, but this idea has now also been abandoned.

The GST represents Stage II of reform. The government originally envisaged a 9% tax rate, but has subsequently chosen a 7% rate, in response to recommendations made by the House of Commons Standing Committee on Finance. The Canadian variant is not nearly as complicated as

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

some European variants of the Value-Added Tax (VAT), but the federal government did not choose to follow the simpler New Zealand route with its broad base, limited exemptions and zero-rated products.

One tax change of the 1980s which is not usually viewed as a reform, was the decision to limit indexation of tax brackets and credits to the rate of inflation, less three percentage points. This loss of full indexation, ostensibly a deficit reduction measure, goes against the very grain of the developments in the 1970s by re-introducing an element of non-neutrality into the workings of the personal income tax system.

Tax reform by the Progressive Conservative government of Prime Minister Brian Mulroney cannot be viewed independently of the desire to control and reduce the deficit, a problem which has plagued this government since it first came to power in 1984. The abandonment of full indexation, the introduction of a variety of surtaxes and the increased sales and excise tax rates are all examples of this policy. Indeed, the GST has been dubbed by some commentators as a new money machine, and is viewed by the government as a necessary tool for deficit reduction.

C. Other Taxation Issues

1. Equity Considerations

Everyone thinks the tax system should be fair and equitable, yet the public has no generally accepted and well articulated definition of fairness to draw upon. It is easy to say that two individuals in similar economic circumstances should pay the same tax; it is far harder to determine when economic circumstances are the same if sources of income, age, family structure, etc. differ. It is easy to say that a rich individual should pay more tax than a poor individual; it is far harder to say how much more he should pay.

The concept of horizontal equity requires that similarly situated individuals pay the same tax, whereas the concept of vertical equity requires that the tax burden be linked to ability to pay. The latter concept receives far more prominence in policy debates than the former. Much of the tax incidence literature (studies which purport to

RECYCLED / RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

show how the burden of taxation is linked to income) is concerned with vertical equity.

If we believe that a tax system should be "fair," over what time period do we judge its fairness? If we recognize that a day or a week or a month are inappropriate time periods, do not the same problems plague the annual estimation of tax equity? These questions are important because recent research indicates that the lifetime incidence of taxes differs substantially from its annual counterpart. Taxes which are viewed as regressive when considered on an annual basis may be proportionate or even progressive when viewed over an individual's lifetime.

The perception that there is a need for a minimum tax takes on a different dimension if the yearly test for equity is abandoned. Annual snapshots of the tax and income relationship indicate that some taxpayers have been able to use tax preferences to pay little or no tax in certain years, even though their apparent gross incomes are relatively high. Yet on a lifetime basis it will usually be apparent that such an advantage was temporary, with long-term taxes bearing the appropriate relationship to income. On a lifetime basis, no need for a minimum tax exists.

Revenue Canada has attempted to analyze the extent to which rich Canadians can consistently avoid paying tax; unfortunately the data are not current. Nevertheless they do demonstrate the temporary nature of this phenomenon. For example, between 1977 and 1981 inclusively, there were 896 instances of individuals with more than $200,000 of income (expressed in 1981 dollars) who paid no income tax. However, 84% of all such taxpayers avoided tax for only one year out of this five-year period; 12% avoided paying tax for two years, and no one was able to avoid paying any income tax for all five years.

The more important reason for abandoning annual accounting is the fact that lifetime calculations might give a better indication of the desirability of certain types of taxation. The relative income position of taxpayers changes over their lifetime. They start their working lives with relatively low incomes, little wealth and high rates of consumption. As they age, their incomes increase and their savings patterns change, and in the process they accumulate wealth. By the time

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

they retire, their incomes are again relatively low and consumption is high, but now the accumulated wealth can be drawn upon for that purpose.

An annual snapshot of income distribution picks up two types of individuals, those for whom annual income is a good indicator of their lifetime income and those for whom it is not. There are, of course, rich individuals who will always be relatively rich and poor individuals who will always be relatively poor. But for many, the annual snapshot reveals only the temporary position in which individuals find themselves.

Lifetime tax incidence differs from annual tax incidence because it is less affected by temporary income fluctuations. The measure of fairness is whether those with low lifetime incomes pay less tax than those with high lifetime incomes (vertical equity) and whether individuals with the same lifetime income pay the same tax (horizontal equity).

A Canadian study of tax incidence on a lifetime basis indicates several areas in which our views of taxation need to be reconsidered. The apparent progressivity of taxes can change dramatically. Taxes usually thought of as progressive, such as the corporate and personal income taxes, continue to be progressive on a lifetime basis, but to a lesser extent than an annual view would suggest. Sales and excise taxes, which are normally viewed as highly regressive, turn out to be only moderately so and might even be considered proportional.

This view of tax incidence based on lifetime income might also be more reliable. Tax incidence studies are notorious for the extent to which the results can vary dramatically as the basic assumptions change. Using lifetime income makes the results more robust in the sense that changing initial assumptions have less effect on final results.

2. Efficiency Considerations

What is the effect on the economy of $1 of additional tax revenue? The private sector obviously has $1 less to spend and the public sector $1 more, and macro-economic discussions of tax policy rarely go beyond such simple arithmetic. Yet we know that the effects on the economy are far more pervasive.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In general, one dollar of tax revenue received costs the private sector more than one dollar because of a misallocation of resources in the economy. This is the concept of the welfare cost of taxation, whereby resource use is altered in such a way as to reduce the well-being of individuals and families. The higher the tax, the larger is this burden and it is conceivable that the welfare cost of taxation could far outweigh the revenues government received from a particular tax.

For example, the government might view a fountain pen excise tax as a particularly desirable tax. The chosen tax rate might be so high, however, that the sale of fountain pens in Canada fell to zero. No revenue would be received, yet clearly a welfare cost would be imposed. The price Canadians are willing to pay for fountain pens would normally make it profitable for someone to supply those pens. Consumers would see this as an efficient use of their income and producers would see this as an efficient use of their resources, but government intervention in the market via the excise tax might eliminate this opportunity for mutual benefit.

There is much public debate about who bears the burden of taxation, that is, the incidence of the direct revenue cost. This issue is dealt with elsewhere in this paper. There is very little debate, however, about these welfare costs of taxation and it is not at all clear that the distribution of these costs would be the same as the distribution of the direct costs. The fountain pen example used above is clearly extreme, but it does indicate an important aspect of taxation which incidence studies cannot tackle. Our conclusions about the apparent fairness of certain taxes might be incorrect.

There exists a welfare cost for all taxes because they all distort relative prices and consequently affect economic behaviour. Given the current tax system, the marginal welfare cost of additional taxes is very high; every time the government tries to raise an additional dollar, about forty to fifty cents disappears from the economy via a variety of disincentive effects. In high-tax jurisdictions such as Sweden, the marginal welfare cost is estimated to be many times the tax revenue collected.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

After World War II, the federal government imposed very high marginal tax rates on the wealthiest of citizens, almost 100%. This has changed as the "disutility" of such confiscatory rates has become apparent; they raise small amounts of revenue yet have a high welfare cost.

Since the early 1970s, the federal government has continued this tendency of decreasing its highest marginal tax rate, from 46% in 1970 to 29% today. What high income earners have gained from the federal government, however, they have lost, to some extent, to provincial governments. For example, in 1970 the combined federal-provincial top rate in Ontario was about 59%. It grew gradually to about 62% in 1981 and has since declined to 44%. While the federal rate has declined by 37%, the Ontario rate has increased by 85%.

These marginal tax rates exclude the variety of surtaxes which are now imposed by the federal government and several provincial governments. At the federal level, a high income surtax was introduced in 1985; it was eventually converted to a 3% general surtax. (It should be noted that these surtaxes are imposed on taxes otherwise payable, not on income.) In 1989 we had a 5% general surtax and a 3% high income surtax. For 1990, the federal government proposes a 5% general surtax and a 5% high income tax. Thus in 1989 the total marginal federal tax rate facing higher income earners was 31.3%; it will increase to 31.9% in 1990, reversing much of the gains due to tax reform. Combined with the Ontario tax and the Ontario surtax, the *effective* marginal tax rate facing high-income Ontarians is now 48.5%.

High marginal tax rates for the rich are often favoured because they suggest that the tax system is progressive. But, as has been argued here, high tax rates have a high associated welfare cost. The negative consequences of behaviour induced by high taxes can outweigh the beneficial, distributional consequences of a very progressive tax system.

3. Administration and Compliance Costs

Every time the government imposes a $1 tax on the economy, the private sector incurs costs well in excess of the amount of tax revenue transferred to the government. The previous section on efficiency dealt with an intangible and difficult-to-measure source of costs to the

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

economy. This section deals with more obvious costs, those imposed on governments who collect taxes and those imposed on taxpayers who comply with these tax laws.

The costs of administering federal tax laws comprise the cost of running the Department of National Revenue, related costs incurred by the Offices of the Auditor General and the Comptroller General and any costs incurred by other levels of government who might collect federal taxes; for example, the government of Quebec is now collecting the federal GST in that province.

Taxpayers also incur costs. Employers must calculate and withhold the Personal Income Tax and a variety of payroll taxes on behalf of their employees. Employers must also determine the appropriate amount of tax payable on their own account. Financial institutions must print and distribute to clients information slips on their taxable income and tax preferences according to the *Income Tax Act*. Finally, individual taxpayers must prepare PIT returns, or hire someone to do this for them.

A recent study prepared for the Canadian Tax Foundation concluded that the cost in 1986 of administering and complying with the federal personal income tax, Canada/Quebec Pension Plan payments and Unemployment Insurance premiums totalled $5,500 million. Only 13% of this total was borne by the federal government, while 36% was borne by individuals and 51% by employers.

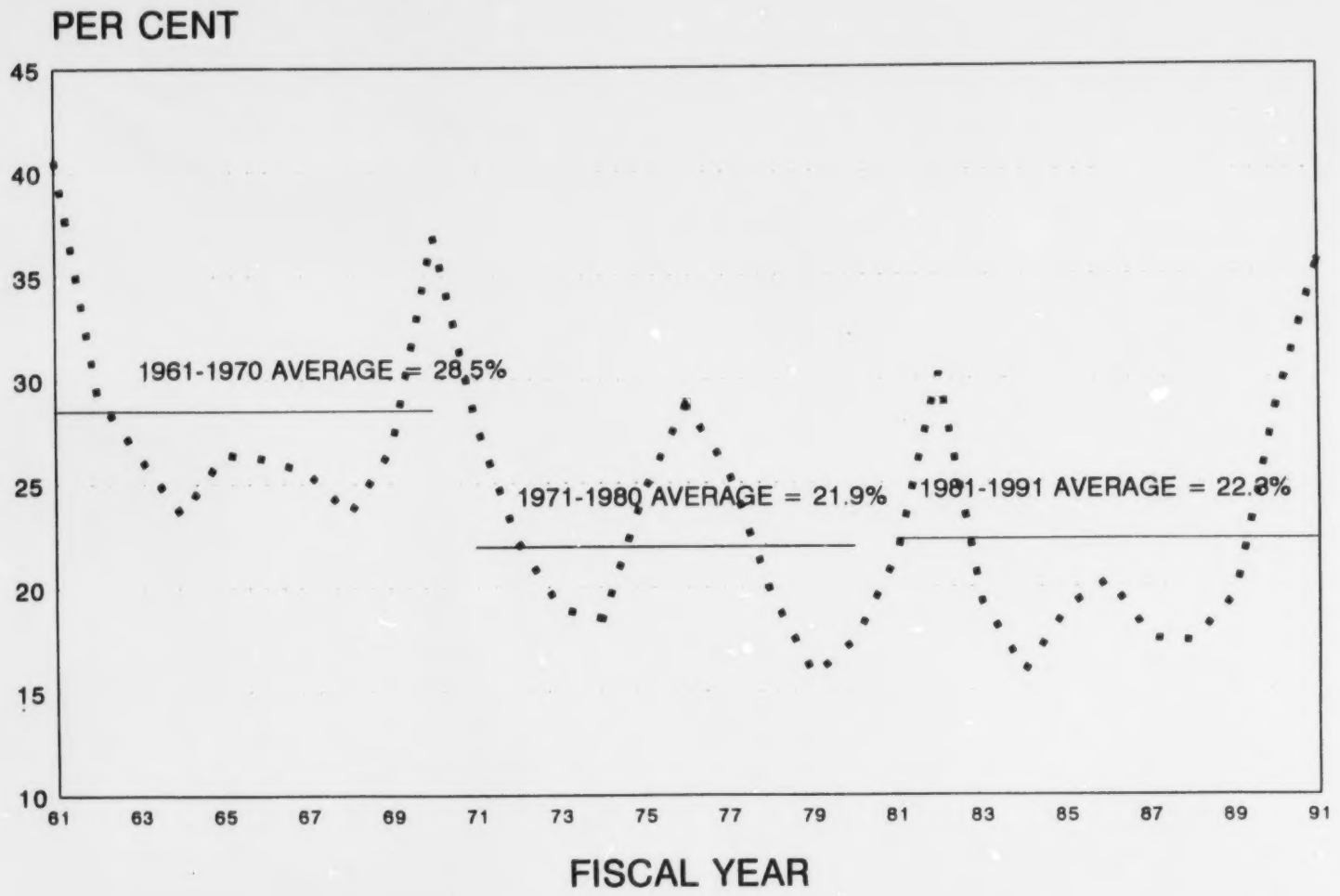
4. The Case of the Corporate Income Tax

It is often claimed that the corporate sector does not pay its "fair" share of taxes and the picture painted in Figures 1 and 2 might reinforce such a view. Also, as Figure 3 points out, the average effective Corporate Income Tax rate has declined rather substantially, from 28.5% in the 1960s to 22.3% in the 1980s.

It is furthermore evident from Figure 3 that the effective rate varies enormously over time: it has doubled over the past three or four years. Even worse, from a public policy point of view, the effective rate peaks during a recession, when profits plummet. These characteristics are not particularly desirable in a tax base: the tax take is

RECYCLED · RECYCLÉ

FIGURE 3
CORPORATE INCOME TAX
EFFECTIVE TAX RATE



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

unpredictable and the effective tax rate is highest when the taxpayer is least able to pay.

Figure 4 presents another view of the Corporate Income Tax. The importance of this tax to the federal government is plotted against corporate profits as a share of GDP. The two series move very much in tandem. Indeed, 75% of the declining revenue share of the CIT can be accounted for by the decline in the importance of corporate profits.

But when the question of corporate taxation arises, we often forget about the ultimate incidence of the tax. This matter is well put in the following quotation:

> Taxes are paid by people. They are not paid by corporations, partnerships, gifts, bequests, estates, trusts, sales, transfers, investments, savings, property, consumer expenditures, or any of the long list of things we usually list as subjects of taxation. Taxes imposed on these subjects are only a means of taxing people. (J. Harvey Perry, *A Fiscal History of Canada - The Postwar Years*, Canadian Tax Paper No. 85, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1989, p. 286)

The matter of corporate tax incidence is not completely settled. But in calling for greater or lesser amounts of corporate taxation, policymakers must answer two questions: 1) whom do they wish to tax? and 2) where, in their opinion, does the incidence of the CIT lie?

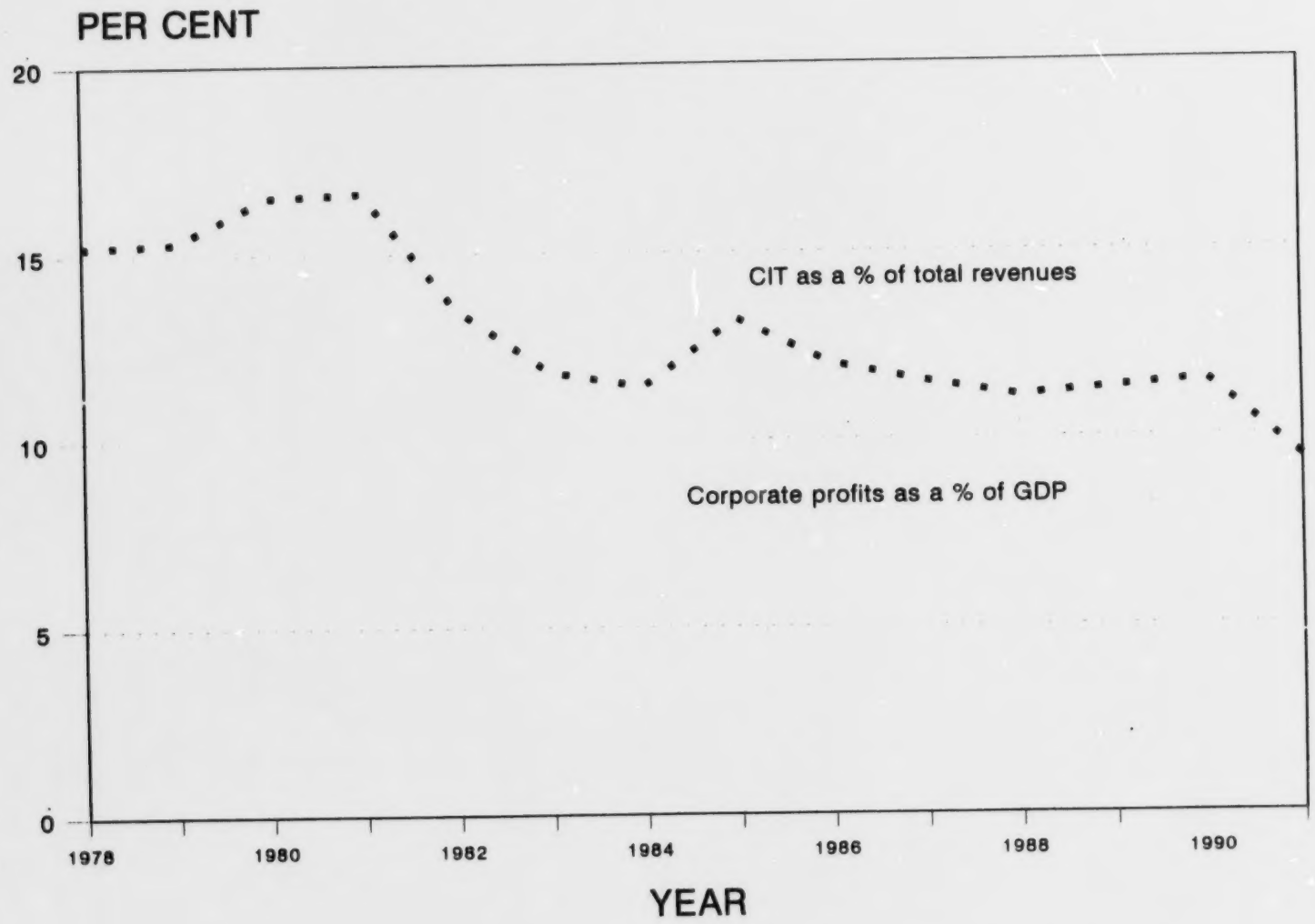
D. The 1991 Federal Budget

The recent federal budget proposes little in the way of new taxes, with the following two exceptions, a significant hike in tobacco taxes, expected to raise almost $1,000 million next year, and a $2,000 million increase in UI premiums.

The recession is expected to have little impact on federal revenues but a much greater impact on federal expenditures. In 1991-92, total revenues are forecast to fall by less than 1% on account of the recession. While corporate income tax revenues are expected to be 20% below last year's forecast, increased personal income tax revenues will

RECYCLED RECYCLÉ

FIGURE 4
CORPORATE INCOME TAX



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

offset most of this decline. When policy initiatives on the revenue side are taken into account, total revenues in 1991-92 are now expected to be $2,500 million higher than was originally forecast in the 1990 budget.

PARLIAMENTARY ACTION

Parliamentary involvement in the funding of government spending typically involves the examination and passage of legislation arising from government budgets, which are usually presented once a year. The tax reform legislation that Parliament proposed in the latter part of the 1980s and is now considering did not arise from budgets.

CHRONOLOGY

1962 - The Royal Commission on Taxation was established under the Chairmanship of Mr. Kenneth Carter.

February 1967 - The Carter Commission submitted its report. It proposed a dramatic restructuring of the *Income Tax Act* to broaden the base, lower maximum rates and integrate personal and corporate income taxes.

November 1969 - The federal government tabled a White Paper on Tax Reform in response to the Carter Commission.

February 1973 - The Minister of Finance introduced a permanent system of indexation for income tax brackets and exemptions.

November 1974 - The Minister of Finance introduced the Registered Home Ownership Savings Plan (RHOSP), provisions to shelter pension income and dividend income from tax, and increased the personal income tax reduction.

August 1978 - The government announced the introduction of a refundable Child Tax Credit to be delivered to families eligible to receive the family allowance. The CTC essentially delivers a targeted form of family allowance. It is not considered to be an expenditure in the usual sense of the word; rather it is a tax expenditure.

RECYCLED RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

December 1979 - The Conservative government's aborted budget introduced two notable tax-related measures: an increased tax on gasoline (18 cents per gallon) and a measure of mortgage interest and property tax relief for federal income taxpayers. Neither measure passed into law. That budget also contained, for the first time, an analysis of federal tax expenditures.

November 1981 - The Minister of Finance attempted to eliminate a number of tax shelters but had to retreat in the face of much opposition.

June 1982 - In line with the government's attempts to control inflation, indexation of the tax system was limited to 6% for 1982 and 5% for 1983.

October 1982 - The Minister of Finance was presented with a proposal to shift the manufacturers' sales tax to the wholesale level.

April 1983 - The flow through research and development tax credit was introduced; this would prove to cost the government far more in lost revenue than originally anticipated. Deductions for RHOSP contributions were made significantly more generous for purchasers of homes or appliances and furnishings in 1983. The deduction for child care expenses was also increased.

May 1985 - Partial indexation of the tax system was introduced.

June 1986 - The federal government tabled its White Paper on Tax Reform.

1988 - Stage I of tax reform was implemented. The proportion of capital gains subject to tax was increased from one-half to three-quarters, starting in 1990.

August 1989 - The government introduced its Technical Paper on the Goods and Services Tax.

December 1989 - The government introduced Bill C-62, which would implement the GST.

April 1990 - Bill C-62 passed third reading in the House of Commons and was subsequently sent to the Senate where it was referred to the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce for study.

September 1990 - The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce tabled its Report on Bill C-62 with a recommendation that the Senate reject the GST.

RECYCLED · RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

October 1990 - The Senate passed Bill C-28 which provides for a special tax on OAS and family allowance benefits received by higher income Canadians. This bill also introduced a tax which had the effect of imposing a minimum tax on large corporations.

December 1990 - The Senate passed Bill C-62 without amendment. It received Royal Assent within one week.

1 January 1991 - The GST came into effect as planned. The Quebec retail sales tax on goods was harmonized with the GST, although the Quebec government offered a tax rebate on the purchase of books.

February 1991 - The government of the province of Saskatchewan agreed to harmonize its retail sales tax with the GST.

- The federal budget contained little in the way of tax initiatives. Taxes on tobacco products were increased substantially and UI premiums for employees were raised to $2.80 per $100 of insurable earnings. The employer's share was increased to $3.92 per $100 of insurable earnings.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

Allan, J.R. *et al.* "The Effects of Tax Reform and PostReform Changes in the Federal Personal Income Tax, 197275." *Canadian Tax Journal*, Vol. XXVI, No. 1, JanuaryFebruary 1978, p. 1-30.

Boadway, R.W., and H.M. Kitchen. *Canadian Tax Policy*. Second edition. Canadian Tax Paper No. 76. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1984.

Brooks, W. Neil. Ed. *The Quest For Tax Reform - The Royal Commission on Taxation Twenty Years Later*. Carswell, Toronto, 1988.

Canada, Department of Finance. *The Budget*. Ottawa, various years.

Davies, J., F. St-Hilaire, and J. Whalley. "Some Calculations of Lifetime Tax Incidence." *American Economic Review*, Vol. 74, No. 4, September 1984, p. 633-49.

Due, John F. "The New Zealand Goods and Services (Value-Added) Tax - A Model for Other Countries." *Canadian Tax Journal*, Vol. 36, No. 1, January/February 1988, p. 126-144.

Maslove, A. M. *Tax Reform in Canada: The Process and Impact*. The Institute for Research on Public Policy, Halifax, Nova Scotia, 1989.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Perry, J. Harvey. *Taxation in Canada*. Fourth edition. Canadian Tax Paper No. 74. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1984.

Perry, J. Harvey. *A Fiscal History of Canada - The Postwar Years*. Canadian Tax Paper No. 85. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1989.

Purvis, D.D., and C. Smith. "Fiscal Policy in Canada: 1963-1984." In J. Sargent, Research Coordinator, *Fiscal and Monetary Policy*. Volume 21. Collected Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. University of Toronto Press, Toronto, 1986, p. 1-42.

Salyzyn, V. *The Economic Analysis of Taxes*. Detselig Enterprises, Calgary, 1985.

Vaillancourt, F. *The Administrative and Compliance Costs of the Personal Income Tax and Payroll Tax System in Canada, 1986*. Canadian Tax Paper No. 86. Canadian Tax Foundation, Toronto, 1989.

RECYCLED RECYCLÉ

Bulletin d'actualité 90-3F

LES RECETTES FÉDÉRALES: LES NOUVELLES TENDANCES ET LA POURSUITE DE LA RÉFORME FISCALE

Marion G. Wrobel
Analyste principal

Le 2 mai 1990
Révisé le 11 février 1992

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1992
En vente au Canada chez
votre libraire local
ou par la poste auprès du
Groupe Communication Canada -- Édition
Ottawa, Canada K1A OS9

N° de catalogue YM32-1/90-3-1992-02F
ISBN 0-660-93911-8

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES RECETTES FÉDÉRALES: LES NOUVELLES TENDANCES ET LA POURSUITE DE LA RÉFORME FISCALE

DÉFINITION DU SUJET

En 1970, les recettes fédérales atteignaient un peu plus de 15 000 millions de dollars, ce qui représentait moins de 17,2 p. 100 du produit intérieur brut (PIB). Aujourd'hui, les recettes fédérales sont beaucoup plus élevées (plus de 120 000 millions de dollars), mais exprimées en pourcentage du PIB, elles n'ont que légèrement augmenté pour atteindre 17,80 p. 100. Pourtant, au cours de deux décennies, bien des choses ont changé quant aux recettes que le gouvernement fédéral perçoit, à la façon dont il les perçoit et à notre compréhension des conséquences économiques que cela entraîne.

Dans le présent bulletin, nous étudions les tendances des recettes fédérales depuis le dépôt du rapport de la Commission Carter, en 1967. Nous y discutons de la volonté du gouvernement de toucher des recettes plus élevées au début des années 70 et des mesures de réforme prises au cours de cette décennie, lesquelles ont considérablement réduit les recettes gouvernementales par la suite; nous y discutons ensuite des mesures que prend actuellement le gouvernement pour réduire son déficit, lesquelles ont donné lieu à des hausses d'impôt, et des efforts faits en vue d'en arriver à une réforme fiscale. Nous y examinons également plusieurs questions analytiques liées à la fiscalité.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Tendances nouvelles des recettes selon les sources

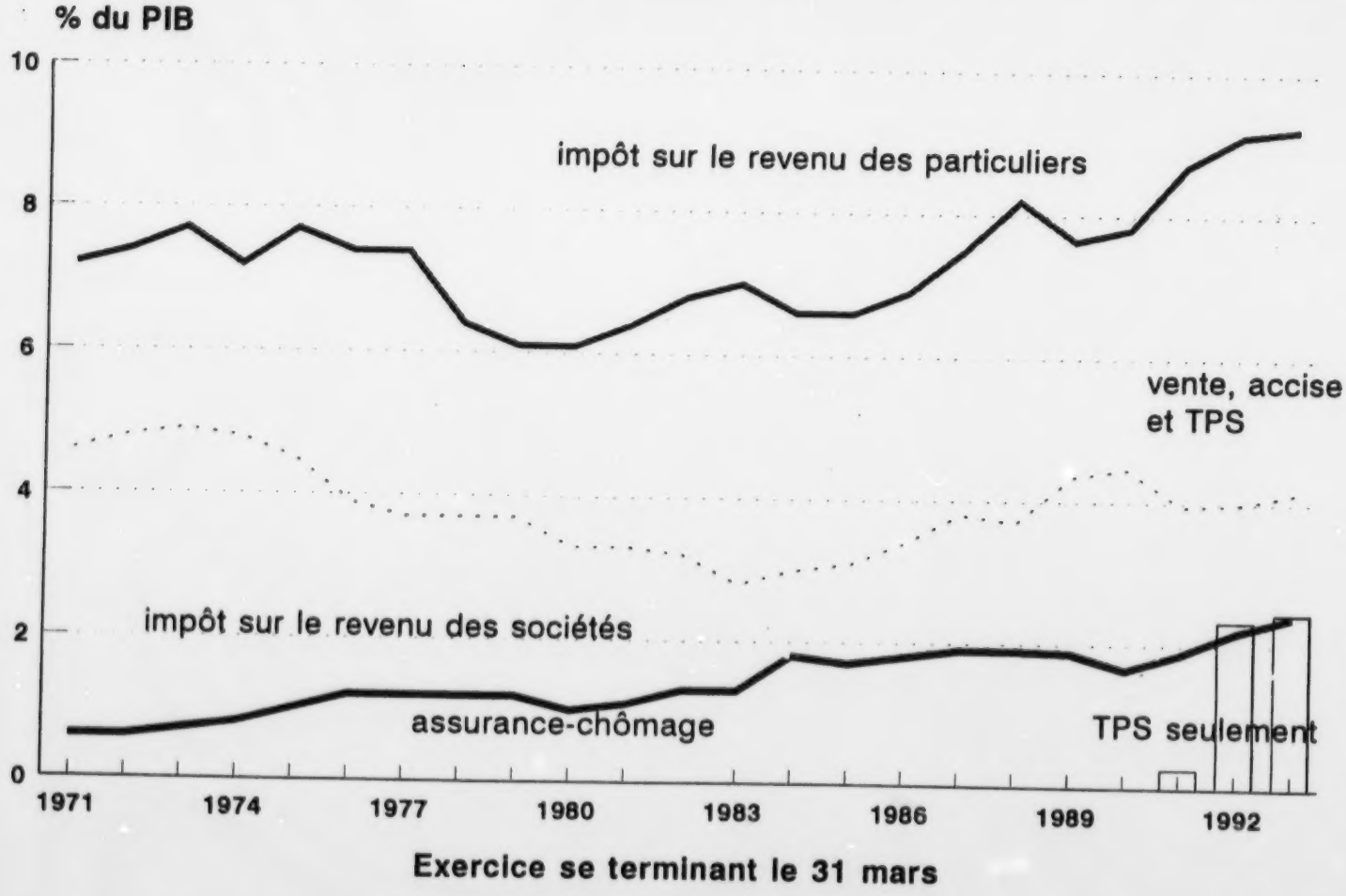
Le graphique 1 trace un schéma des recettes fédérales, exprimées en pourcentage du PIB, depuis l'exercice 1970-1971. Le graphique 2 présente les mêmes données, mais exprimées cette fois en pourcentage des recettes totales. Les deux graphiques se fondent sur le rapport des comptes publics des transactions du gouvernement fédéral et sont tirés des données fournies dans le récent budget.

La source la plus importante de recettes fédérales est l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP). Lors de l'exercice 1987-1988, celui-ci a atteint un peu plus de 8 p. 100 du PIB et ce pourcentage a maintenant été dépassé. À un moment donné, en 1979, l'impôt sur le revenu des particuliers ne représentait que 6 p. 100 du PIB. Bien sûr, on pourrait prétendre que la dernière moitié des années 70 a constitué une période de réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers, réforme qui a été minée au cours des années 80. Par contre, la première phase de la réforme entreprise par le gouvernement progressiste conservateur n'a eu qu'un léger impact de courte durée sur l'utilisation croissante de l'impôt sur le revenu des particuliers comme source de recettes fédérales. En fait, étant donné qu'il constitue près de 50 p. 100 des recettes fédérales, l'impôt sur le revenu des particuliers est plus important aujourd'hui comme source de recettes fédérales qu'il ne l'a été au cours des deux dernières décennies (voir le graphique 2). **L'IRP est en fait une source de recettes encore plus importante. Depuis l'exercice 1990-1991, le coût du crédit remboursable pour TPS est débité des recettes IRP, tandis que le coût remboursable pour TVF était débité des recettes de la taxe de vente. En 1991, le crédit pour TPS, qui a été de 2,4 milliards de dollars, représente 2 p. 100 des recettes fédérales.**

Les taxes de vente et d'accise constituent la deuxième source des recettes fédérales en importance. Ces taxes ont pris des formes extrêmement variées au cours des années. Au début des années 70, elles constituaient près de 5 p. 100 du PIB et presque 30 p. 100 des recettes fédérales. En 1983, elles constituaient environ 17 p. 100 des recettes

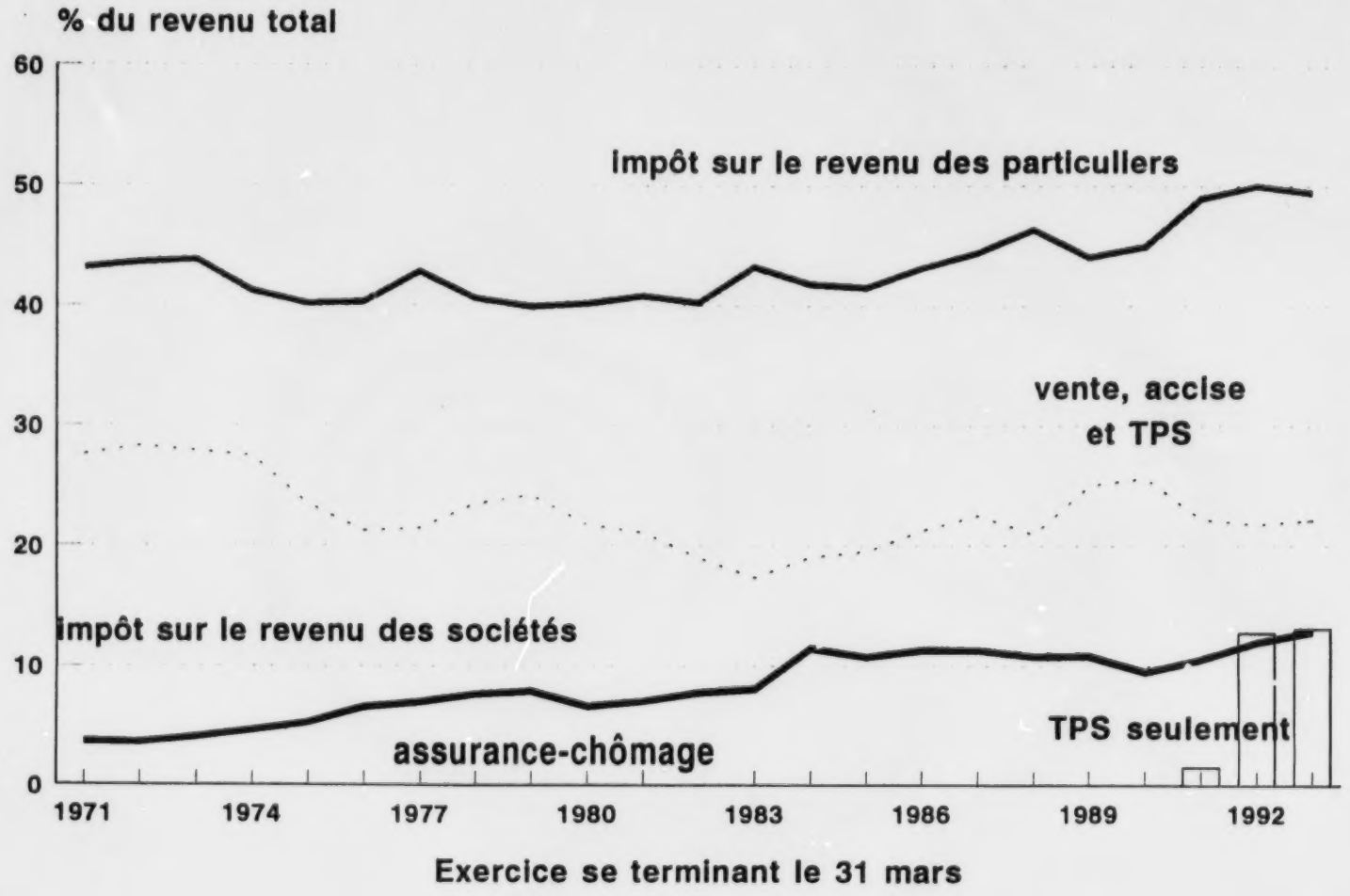
RECYCLED-RECYCLÉ

GRAPHIQUE 1
RECETTES FÉDÉRALES
SUR LA BASE DES COMPTES PUBLICS



Données du ministère des Finances

GRAPHIQUE 2
RECETTES FÉDÉRALES
SUR LA BASE DES COMPTES PUBLICS



Données du ministère des Finances

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

fédérales et moins de 3 p. 100 du PIB. Elles ont acquis une importance accrue au cours des années 80, puisque dans ses budgets récents, le gouvernement fédéral s'en est considérablement servi comme source de recettes. La deuxième phase de la réforme fiscale, soit l'adoption de la taxe sur les produits et services (TPS), devrait maintenir cette tendance.

Les impôts des sociétés sont maintenant à leur plus bas niveau. Depuis 1983, ils sont demeurés passablement constants à environ 2 p. 100 du PIB et à 12 p. 100 des recettes. Au cours des années 70, ces impôts constituaient environ 15 p. 100 des recettes fédérales. La récession actuelle a contribué à réduire encore devantage ce pourcentage.

Les primes d'assurance-chômage ont aussi fortement augmenté. Elles constituent maintenant 10 p. 100 des recettes et presque 2,5 p. 100 du PIB. L'augmentation des primes depuis le dernier budget fédéral accroîtra encore davantage l'importance de cette catégorie. En 1971, l'importance de ces primes était d'environ la moitié de ce qu'elle est aujourd'hui.

Les recettes non fiscales, comme les revenus de placements, sont presque aussi importantes aujourd'hui qu'elles l'étaient il y a deux décennies, puisqu'elles atteignent 1,2 p. 100 du PIB. En 1981, elles ont atteint un sommet, à 1,7 p. 100 du PIB.

B. La politique fédérale et les sources de recettes

1. La Commission Carter

Une analyse de la fiscalité canadienne ne saurait passer sous silence le travail de la Commission Carter (Commission royale sur la fiscalité) qui a produit son rapport en 1967. Ce rapport était fondé sur plusieurs préceptes importants qui, à cette époque, étaient nouveaux. Citons les suivants: la justice repose sur l'utilisation d'un revenu de base global, y compris virtuellement toute nouvelle acquisition de richesse; la meilleure façon d'atteindre l'équité verticale (c.-à-d. la notion les personnes qui sont le plus en mesure de payer sont celles qui doivent être le plus taxées) consiste à établir un impôt progressif sur le revenu dont le taux maximal est de 50 p. 100; l'équité horizontale

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(c.-à-d. la notion que les personnes vivant dans des conditions économiques semblables doivent payer les mêmes impôts) doit constituer une partie importante du système fiscal; et ce sont les gens, et non les sociétés, qui paient des impôts. Ce dernier précepte rendait nécessaire l'intégration complète des systèmes d'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers, afin d'éviter la double imposition des bénéfices des sociétés.

De plus, la commission était en faveur du concept voulant que l'on considère la famille plutôt que le particulier comme unité contributive, vu qu'il est plus facile de mesurer le bien-être économique d'une famille que celui d'un particulier. Reconnaissant que le revenu annuel ne constitue pas un intervalle parfait pour la fixation d'impôt, la commission a recommandé l'étalement du revenu sur une période de cinq ans. Elle a également favorisé l'impôt sur le revenu plutôt que les autres formes d'imposition, tout en reconnaissant que les taux d'impôt sur le revenu devraient être beaucoup trop élevés si l'on voulait qu'ils répondent à tous les besoins de recettes du gouvernement. Cette constatation est intéressante, puisqu'on l'a faite à une époque où les dépenses gouvernementales et les impôts étaient de beaucoup inférieurs à ce qu'ils sont aujourd'hui.

La Commission Carter n'est pas restée muette à l'égard de la taxe sur les ventes des fabricants; en effet, elle considérait cette taxe comme une source de problèmes. L'autre solution qu'elle proposait ressemblait étroitement aux options que le gouvernement fédéral a envisagées récemment pour la deuxième phase de sa réforme fiscale, c.-à-d. une certaine variante d'une taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou une taxe de vente nationale. En fait, la commission estimait cependant que le genre de taxe le plus efficace serait une taxe de vente au détail, administrée de préférence par les provinces.

2. La réforme fiscale à la manière des années 70

Le rapport de la Commission Carter n'a connu qu'un succès mitigé en raison de l'opposition véhémente que certaines de ses recommandations ont suscitées. En fin de compte, la moitié des gains en capital sont devenus assujettis à l'impôt, au lieu de l'imposition

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

intégrale que l'on avait recommandée. Il y a également eu des mouvements en faveur de l'intégration des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, ainsi que de la mise sur pied d'un système de majoration et de crédit fiscal pour dividendes. Le taux fédéral maximal a été ramené à 47 p. 100, ce qui donnait un taux global d'imposition moyen d'environ 60 p. 100, soit moins que le taux global précédent de 80 p. 100. On présenta également une nouvelle disposition générale d'étalement du revenu qui compensait les impôts plus élevés que produit un revenu variable dans un monde d'imposition progressive du revenu.

Le changement le plus important à se produire au cours des années 70, fut l'indexation du système d'impôt sur le revenu des particuliers, qui amena l'indexation totale des tranches d'imposition et des principales exemptions au taux d'inflation, bien qu'avec un certain décalage. L'inflation, surtout lorsqu'elle connaît une forte poussée ascendante, augmente automatiquement le fardeau fiscal réel sur le revenu des contribuables en les assujettissant à une tranche de revenu supérieure, même si leur revenu réel demeure inchangé. L'impact de ce phénomène qu'on appelle "glissement de catégorie" se fait davantage sentir chez les particuliers à faible revenu, parce que c'est aux niveaux inférieurs de revenu que le taux marginal d'impôt sur le revenu augmente le plus rapidement.

Un système d'impôt sur le revenu des particuliers entièrement indexé saperait une proportion constante du PIB, advenant une croissance nulle du revenu réel per capita. L'impôt sur le revenu des particuliers, exprimé en pourcentage du PIB, a cependant diminué considérablement de 1975 à 1980. Parmi les autres changements qui ont entraîné ce déclin des recettes fiscales, il y a eu les exemptions de 1 000 $ sur les revenus de placements et de pensions, l'implantation du régime enregistré d'épargne-logement (REÉL) et la hausse du niveau des contributions déductibles à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REÉR). Au cours de cette période, le gouvernement a également établi, puis répandu l'utilisation d'un crédit de réduction d'impôt, ce qui a eu pour effet de décharger les déclarants à faible revenu de leurs obligations fiscales.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. La réforme fiscale à la manière des années 80

En juin 1986, le ministre des Finances, l'honorable Michael H. Wilson, a publié son livre blanc sur la réforme fiscale. La réforme devait se faire en deux phases distinctes; la première devant porter sur la réforme de l'impôt sur le revenu et la deuxième sur la réforme de la taxe de vente. La première phase est maintenant terminée et la deuxième fait présentement l'objet de débats parlementaires.

En ce qui a trait aux particuliers, la réforme de l'impôt sur le revenu a accompli deux choses. Elle a ramené de dix à trois le nombre de tranches d'imposition et elle a converti un certain nombre d'exemptions et de déductions en crédits d'impôt non remboursables. Elle a abaissé également la tranche d'imposition la plus élevée. Du côté des sociétés, la réforme fiscale a abaissé les taux marginaux d'impôt en général, mais elle a éliminé également un certain nombre d'avantages fiscaux, ce qui a entraîné un élargissement de l'assiette fiscale; en fait, la proportion du revenu des sociétés assujetti à l'impôt est passé en moyenne de 72,4 p. 100 à 84,1 p. 100. Cela représente une augmentation de 16 p. 100 de l'assiette fiscale.

Cette première étape de la réforme fiscale visait à mettre l'accent non plus sur le revenu de particuliers, mais sur l'impôt sur le revenu des sociétés et la taxe de vente. D'après le livre blanc sur la réforme fiscale, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers devaient subir une baisse de 10 300 millions de dollars sur une période de quatre ans, c.-à-d. de 1988-1989 à 1991-1992 inclusivement. Au cours de la même période, les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés devaient augmenter de 3 845 millions de dollars et celles de la taxe de vente de 4 785 millions de dollars. Les augmentations de la taxe de vente étaient censées être maintenues après l'entrée en vigueur de la taxe sur les produits et services.

À l'origine, on concevait la taxe sur les produits et services (TPS) comme un autre moyen de s'écarter de l'utilisation de l'impôt sur le revenu des particuliers (IRP) comme source de recettes. Au cours de la première phase de la réforme, on a établi trois taux d'impôt fédéral sur le revenu: 17 p. 100, 26 p. 100 et 29 p. 100. D'après le

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

document technique d'août 1989 sur la TPS, il était question que l'on réduise de un pour cent le taux intermédiaire lors de la deuxième phase de la réforme, et peut-être même jusqu'à concurrence de trois pour cent, comme il en avait été question plus tôt. On a maintenant abandonné cette idée. De plus, depuis 1985, on a imposé puis augmenté, lors des budgets fédéraux, des surtaxes de l'impôt sur le revenu des particuliers, et cela indépendamment du processus de la réforme fiscale. Il était question que l'on élimine ces surtaxes lors de la deuxième phase de la réforme, mais on a maintenant abandonné cette idée également.

La TPS constitue la deuxième phase de la réforme. Par suite des recommandations du comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le gouvernement, qui prévoyait imposer une taxe de 9 p. 100 à l'origine, a décidé de ramener cette taxe à 7 p. 100. Le modèle canadien est loin d'être aussi compliqué que certains modèles européens de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), mais le gouvernement fédéral a décidé de ne pas suivre l'exemple de la Nouvelle-Zélande dont la base plus vaste ne prévoit qu'un nombre limité d'exemptions et de produits base zéro.

Un changement fiscal des années 80 que l'on ne considère ordinairement pas comme une réforme, c'est la décision de limiter l'indexation des tranches d'imposition et des crédits au taux d'inflation, moins trois pour cent. La perte de la pleine indexation, qui est selon toute apparence une mesure visant à réduire le déficit, va à l'encontre même de la tendance des années 70, en introduisant de nouveau un élément de non neutralité dans le mécanisme du système d'impôt sur le revenu des particuliers.

On ne peut concevoir la réforme entreprise par le gouvernement progressiste conservateur du premier ministre Brian Mulroney indépendamment du désir de contrôler et de réduire le déficit, un problème qui l'a hanté depuis le moment même de son accession au pouvoir en 1984. L'abandon de l'indexation totale, l'imposition d'une variété de surtaxes et l'augmentation des taux des taxes de vente et d'accise sont tous des exemples de cette politique. En effet, certains commentateurs ont qualifié la TPS de nouvelle machine à sous, et le gouvernement la considère comme un outil nécessaire pour réduire le déficit.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Autres questions relatives à la fiscalité

1. Équité

Tout le monde est d'avis que le système fiscal doit être juste et équitable, bien que le public ne soit pas encore parvenu à trouver une définition généralement acceptée et bien claire de ce que l'on entend par "justice". Il est facile de dire que deux personnes dont la situation économique est semblable devraient payer les mêmes impôts; il est beaucoup plus difficile de déterminer si la situation économique est semblable, lorsque les sources de revenu, l'âge, la structure familiale, etc. sont différents. Il est facile de dire qu'une personne riche devrait payer plus d'impôt qu'une personne pauvre; il est beaucoup plus difficile de dire combien elle devrait payer en plus.

Le concept de l'équité horizontale veut que des personnes dont la situation est semblable paient les mêmes impôts, tandis que le concept de l'équité verticale veut que le fardeau fiscal soit axé sur la capacité de payer. Ce dernier concept suscite beaucoup plus d'intérêt que le premier dans les débats politiques. Une partie importante de la documentation relative à l'incidence fiscale (des études qui prétendent démontrer comment le fardeau fiscal est axé sur le revenu) traite d'équité verticale.

Si nous croyons qu'un système fiscal doit être "juste", sur quelle période devons-nous nous fonder pour juger s'il est effectivement juste? Si nous reconnaissons qu'un jour, une semaine ou un moins ne sont pas des durées appropriées, ne devons-nous pas juger que l'estimation de l'équité sur une base annuelle est elle aussi inappropriée? Il s'agit là de questions importantes, car selon des recherches récentes, l'incidence des impôts pendant la vie d'une personne diffère considérablement de l'incidence qu'ils ont annuellement. Des impôts qui semblent régressifs lorsqu'on les examine par rapport à une période d'un an peuvent s'avérer proportionnels ou même progressifs lorsqu'un les examine par rapport à la vie entière d'un particulier.

L'idée de la nécessité d'un impôt minimal prend une dimension tout à fait différente si l'on ne cherche pas à atteindre l'équité sur une base annuelle. Lorsqu'on procède à des vérifications

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

annuelles du rapport entre l'impôt et le revenu, on se rend compte que certains contribuables réussissent à se prévaloir d'avantages fiscaux pour payer peu, sinon pas d'impôts du tout certaines années, bien que leur revenu brut semble relativement élevé. Toutefois, lorsqu'on examine la vie entière de ces mêmes contribuables, on constate ordinairement que ces avantages n'étaient que temporaires, puisque, à long terme, les impôts à tendent à rétablir un lien approprié par rapport au revenu. Lorsqu'on tient compte de la vie entière, il n'existe aucun besoin d'impôt minimal.

Revenu Canada a tenté d'analyser dans quelle mesure les Canadiens bien nantis peuvent réussir à éviter constamment de payer des impôts; malheureusement, les données ne sont pas à jour. Néanmoins, elles témoignent de la nature temporaire de ce phénomène. Par exemple, entre 1977 et 1981 inclusivement, il y a eu 896 cas de particuliers dont le revenu dépassait 200 000 $ (en dollars de 1981) qui n'ont pas payé d'impôt. Toutefois, 84 p. 100 de tous ces contribuables n'ont évité de payer de l'impôt que pendant un an au cours de cette période de cinq ans; 12 p. 100 ont évité de payer de l'impôt pendant deux ans, et personne n'a réussi à éviter de payer de l'impôt pendant les cinq années en question.

La raison la plus importante de l'abandon de la comptabilité annuelle, c'est le fait que les calculs sur toute la durée de la vie pourraient fournir une meilleure idée du caractère désirable de certains types d'impôts. Pour ce qui est du revenu, la situation relative des contribuables change au cours de la vie. Au moment où ils entreprennent leur vie active, leur revenu est relativement peu élevé, ils ne possèdent pratiquement aucune richesse et leur taux de consommation est élevé. A mesure qu'ils avancent en âge, leur revenu augmente, leurs façons d'épargner changent et, avec le temps, ils accumulent de la richesse. Au moment où ils prennent leur retraite, leur revenu devient de nouveau relativement faible et leur consommation est grande mais, à ce moment-là, ils peuvent compter sur la richesse qu'ils ont accumulée.

Une vérification annuelle de la répartition du revenu révèle qu'il y a deux genres de particuliers, ceux dont le revenu annuel est un bon indice de leur revenu viager et ceux dont il ne l'est pas. Il y a, bien sûr, des personnes riches qui le demeureront relativement toujours et

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des personnes pauvres qui resteront toujours relativement pauvres. Mais dans bien des cas, la vérification annuelle ne révèle que la situation temporaire dans laquelle se trouvent les particuliers.

L'incidence fiscale pendant toute une vie est différente de l'incidence fiscale annuelle, parce que les fluctuations temporaires du revenu influent moins sur elle. La notion de justice vise donc à établir si les personnes dont le revenu viager est peu élevé paient moins d'impôt que celles dont le revenu viager est élevé (équité verticale) et si les particuliers qui touchent le même revenu viager paient les mêmes impôts (équité horizontale).

Une étude canadienne portant sur l'incidence fiscale pendant la vie entière révèle qu'il y a plusieurs points à l'égard desquels nous devons réviser notre façon d'envisager la fiscalité. La progressivité apparente des impôts peut changer énormément. Des impôts que l'on considère ordinairement comme progressifs, comme les impôts sur le revenu des sociétés et des particuliers, demeurent progressifs la vie durant, mais à un degré moindre que le laisserait croire une évaluation annuelle. Les taxes de vente et d'accise, que l'on considère ordinairement comme très régressives, se révèlent l'être jusqu'à un certain point seulement et on pourrait peut-être même estimer qu'elles sont proportionnelles.

Cette façon d'envisager l'incidence fiscale pendant la vie entière pourrait également s'avérer plus fiable. Il est de notoriété publique que les résultats des études de l'incidence fiscale peuvent varier considérablement lorsqu'on change les hypothèses de base. L'utilisation du revenu viager rend les résultats plus fiables, parce que la modification des hypothèses posées à l'origine a un effet moindre sur le résultat final.

2. Efficacité

Quel effet l'addition de 1 $ de recettes fiscales a-t-elle sur l'économie? Le secteur privé a évidemment 1 $ de moins à dépenser et le secteur public 1 $ de plus, et les discussions macro-économiques de la politique fiscale vont rarement au-delà de cette simple constatation arithmétique. Nous savons, cependant, que les effets sur l'économie sont beaucoup plus importants.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En général, un dollar de recettes fiscales perçues coûte au secteur privé plus qu'un dollar en raison de la mauvaise répartition des ressources dans l'économie. C'est ce qu'on appelle le concept du coût social de la fiscalité, lequel veut que l'utilisation des ressources soit modifiée de façon à réduire le bien-être des particuliers et des familles. Plus l'impôt est élevé, plus le fardeau est lourd, et il est concevable que le coût social de la fiscalité dépasse de loin les recettes qu'un impôt en particulier procure au gouvernement.

Par exemple, le gouvernement pourrait juger particulièrement désirable d'imposer une taxe d'accise sur les stylos. Il pourrait arriver, cependant, que le taux de la taxe soit si élevé que la vente des stylos au Canada soit réduite à zéro. Le gouvernement ne toucherait aucune recette, bien qu'à n'en pas douter, il y aurait un coût social. Normalement, le prix que les Canadiens sont prêts à payer pour un stylo ferait en sorte que quelqu'un pourrait avoir intérêt à vendre ces stylos. Les consommateurs verraient cette situation comme une utilisation efficace de leur revenu et les producteurs la verraient comme une utilisation efficace de leurs ressources, mais l'intervention du gouvernement dans ce marché, par l'entremise d'une taxe d'accise, pourrait éliminer la possibilité que les deux parties y trouvent leur compte.

La question de savoir qui porte le fardeau de la fiscalité, c.-à-d. l'incidence du coût direct sur le revenu, fait l'objet d'un brûlant débat public. Nous traitons de cette question ailleurs dans le bulletin. La question des coûts sociaux de la fiscalité, toutefois, est très peu débattue et il n'est pas du tout évident que la répartition de ces coûts soit la même que la répartition des coûts directs. L'exemple du stylo que nous avons cité précédemment est bien sûr un cas extrême, mais il révèle un aspect important de la fiscalité que les études sur l'incidence ne peuvent montrer. Il se pourrait donc que nos conclusions au sujet de la justice apparente de certains impôts se révèlent incorrectes.

Tous les impôts comportent un coût social, parce qu'ils déforment les prix relatifs et, par conséquent, affectent le comportement économique. Dans notre système fiscal actuel, le coût social marginal des nouveaux impôts est considérable; chaque fois que le gouvernement tente

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'aller chercher un autre dollar, quarante à cinquante cents disparaissent de notre économie à cause d'une variété d'effets dissuasifs. Dans des pays comme la Suède, où les impôts sont fort élevés, on estime que le coût social marginal correspond plusieurs fois aux recettes fiscales perçues.

Après la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement fédéral a imposé aux citoyens les plus riches des taux marginaux d'impôt fort élevés qui atteignaient presque 100 p. 100. Il s'est ravisé par la suite lorsqu'il s'est rendu compte de l'inutilité de cette forme de confiscation; ces taux rapportent peu de recettes, mais ils ont un coût social considérable.

Depuis le début des années 70, le gouvernement fédéral a poursuivi sa tendance à réduire ses taux marginaux d'impôt les plus élevés, de 46 p. 100 en 1970 à 29 p. 100 aujourd'hui. Ce que les contribuables à forts revenus ont obtenu du gouvernement fédéral, ils l'ont perdu, dans une certaine mesure, au bénéfice des gouvernements provinciaux. Par exemple, en 1970, le taux global fédéral-provincial le plus élevé en Ontario était de 59 p. 100. Il est passé graduellement à environ 62 p. 100 en 1981, puis il a baissé ensuite pour atteindre 44 p. 100. Pendant que le taux fédéral passait à 37 p. 100, le taux de l'Ontario passait à 85 p. 100.

Ces taux marginaux d'imposition ne tiennent pas compte d'une variété de surtaxes que le gouvernement fédéral et plusieurs gouvernements provinciaux imposent maintenant. Au niveau fédéral, on a imposé une surtaxe sur les revenus élevés en 1985; on l'a convertie par la suite en une surtaxe générale de 3 p. 100. (Il faut noter que l'on impose ces surtaxes sur les impôts déjà exigibles et non pas sur le revenu.) En 1989, le gouvernement fédéral a imposé une surtaxe générale de 5 p. 100 et une surtaxe de 3 p. 100 sur les revenus élevés. En 1990, il se propose d'imposer une surtaxe générale de 5 p. 100 et une surtaxe de 5 p. 100 sur les revenus élevés. Ainsi, en 1989, le taux marginal global d'impôt fédéral des contribuables aux revenus les plus élevés était de 31,3 p. 100; il passera à 31,9 p. 100 en 1990, annulant alors la quasi totalité des gains attribuables à la réforme fiscale. Lorsqu'on ajoute le taux et la surtaxe de l'Ontario, le taux marginal d'imposition frappant effectivement les Ontariens à revenu élevé s'établit maintenant à 48,5 p. 100.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les taux marginaux élevés d'imposition frappant les personnes riches reçoivent souvent un accueil favorable parce qu'ils donnent l'impression que le système fiscal est progressif. Mais comme nous avons tenté de le démontrer dans le présent bulletin, les taux d'imposition élevés entraînent des coûts sociaux considérables. Les conséquences négatives de comportement qu'entraînent les impôts élevés peuvent dépasser les conséquences bénéfiques et de distribution d'un système d'imposition fort progressif.

3. Coûts d'administration et d'observation

Chaque fois que le gouvernement perçoit 1 $ de plus de l'économie, les coûts du secteur privé, eux, augmentent au-delà des recettes fiscales que cet impôt procure au gouvernement. Il a été question dans la partie précédente des coûts intangibles, et difficiles à mesurer, qu'une telle imposition entraîne pour l'économie. Dans la partie qui suit, nous allons traiter de coûts plus évidents, c'est-à-dire les coûts imposés aux gouvernements qui perçoivent les impôts, et les coûts imposés aux contribuables qui se conforment aux lois fiscales.

Les coûts liés à l'administration des lois fiscales fédérales comprennent les coûts de fonctionnement du ministère du Revenu, les coûts connexes assumés par les Bureaux du vérificateur général et du contrôleur général, ainsi que les coûts supportés par les autres paliers du gouvernement chargés de percevoir les impôts fédéraux; mentionnons par exemple, le gouvernement du Québec, qui perçoit actuellement la TPS fédérale dans cette province.

Les contribuables eux aussi ont des coûts à supporter. Les employeurs doivent calculer et retenir l'impôt sur le revenu des particuliers, ainsi que diverses charges sociales au nom de leurs employés. Les employeurs doivent également calculer le montant d'impôt à payer sur leur propre compte. Les institutions financières doivent imprimer et distribuer aux clients des bordereaux d'information sur leur revenu imposable et les avantages fiscaux accordés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Enfin, les contribuables doivent produire une déclaration de revenu, ou embaucher quelqu'un pour le faire.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D'après une étude effectuée récemment par l'Association canadienne d'études fiscales, les coûts d'administration et d'observation relatifs à l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, aux contributions au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec et aux primes d'assurance-chômage totalisaient, en 1986, 5,5 milliards de dollars. Seulement 13 p. 100 de ces coûts ont été supportés par le gouvernement fédéral; les particuliers en ont supporté 36 p. 100, et les employeurs, 51 p. 100.

4. L'impôt sur les sociétés

On entend souvent dire que les sociétés ne paient pas leur "juste" part d'impôts et l'image transmise par les figures 1 et 2 pourrait appuyer un tel point de vue. De même, comme le fait ressortir la figure 3, le taux réel moyen de l'impôt sur les sociétés a baissé de façon assez considérable, passant de 28,5 p. 100 dans les années 60 à 22,3 p. 100 dans les années 80.

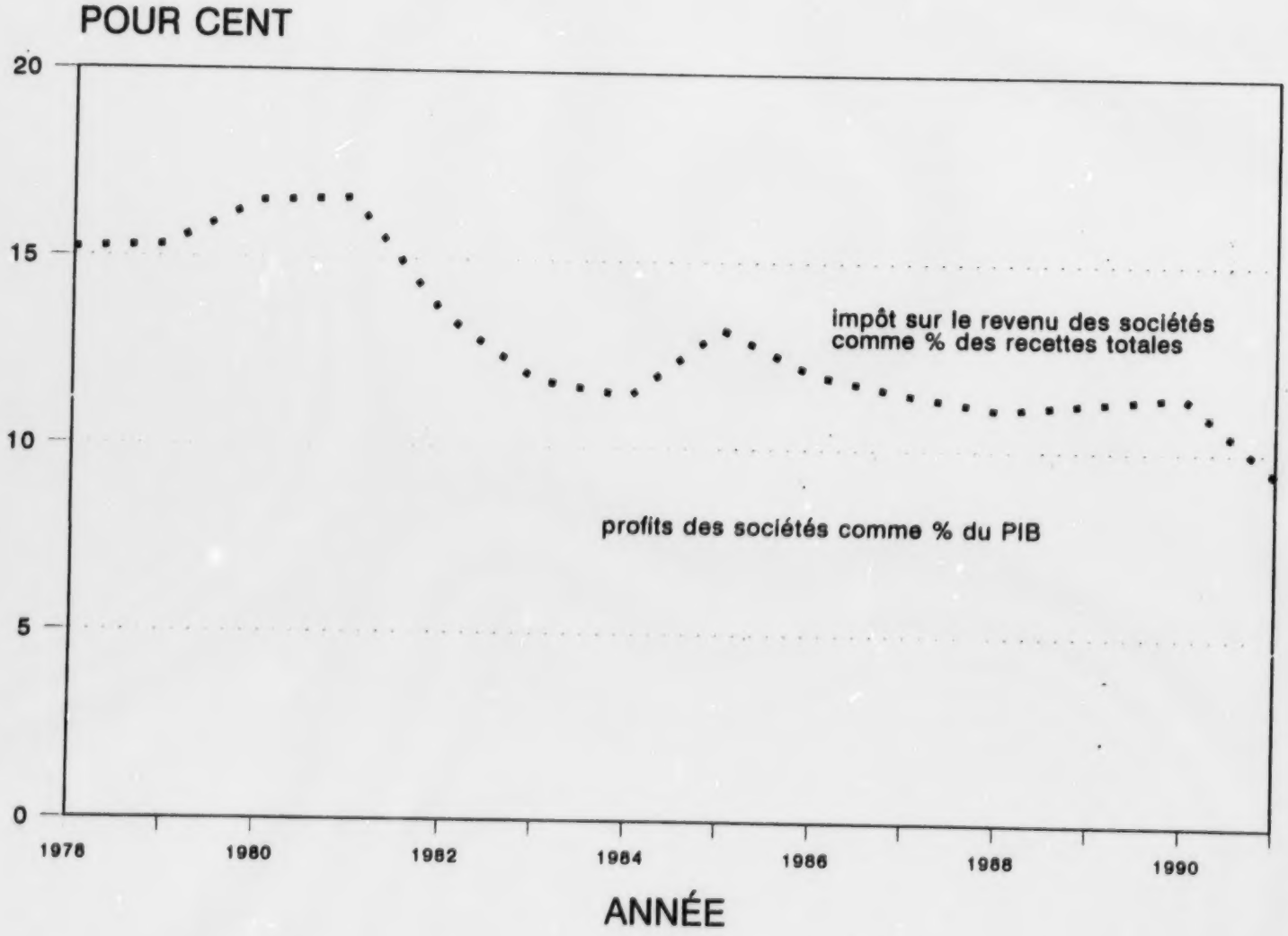
Il ressort en outre clairement de la figure 3 que le taux réel varie énormément au fil du temps: il a doublé au cours des trois ou quatre dernières années. Pire encore, du point de vue de la gestion des affaires publiques, le taux réel atteint un niveau record pendant une récession, lorsque les bénéfices baissent brusquement. Ces caractéristiques ne sont pas particulièrement souhaitables dans une assiette fiscale: le montant de l'impôt est imprévisible et le taux réel de l'impôt est au plus haut lorsque le contribuable est le moins à même de payer.

La figure 4 présente une autre façon de voir l'impôt sur les sociétés. L'importance de cet impôt pour le gouvernement fédéral est comparée aux bénéfices des sociétés comme une part du PIB. Les deux courbes sont très proches. En fait, 75 p. 100 de la diminution de la part de recettes de l'impôt sur les sociétés peut s'expliquer par la baisse de l'importance des bénéfices des sociétés.

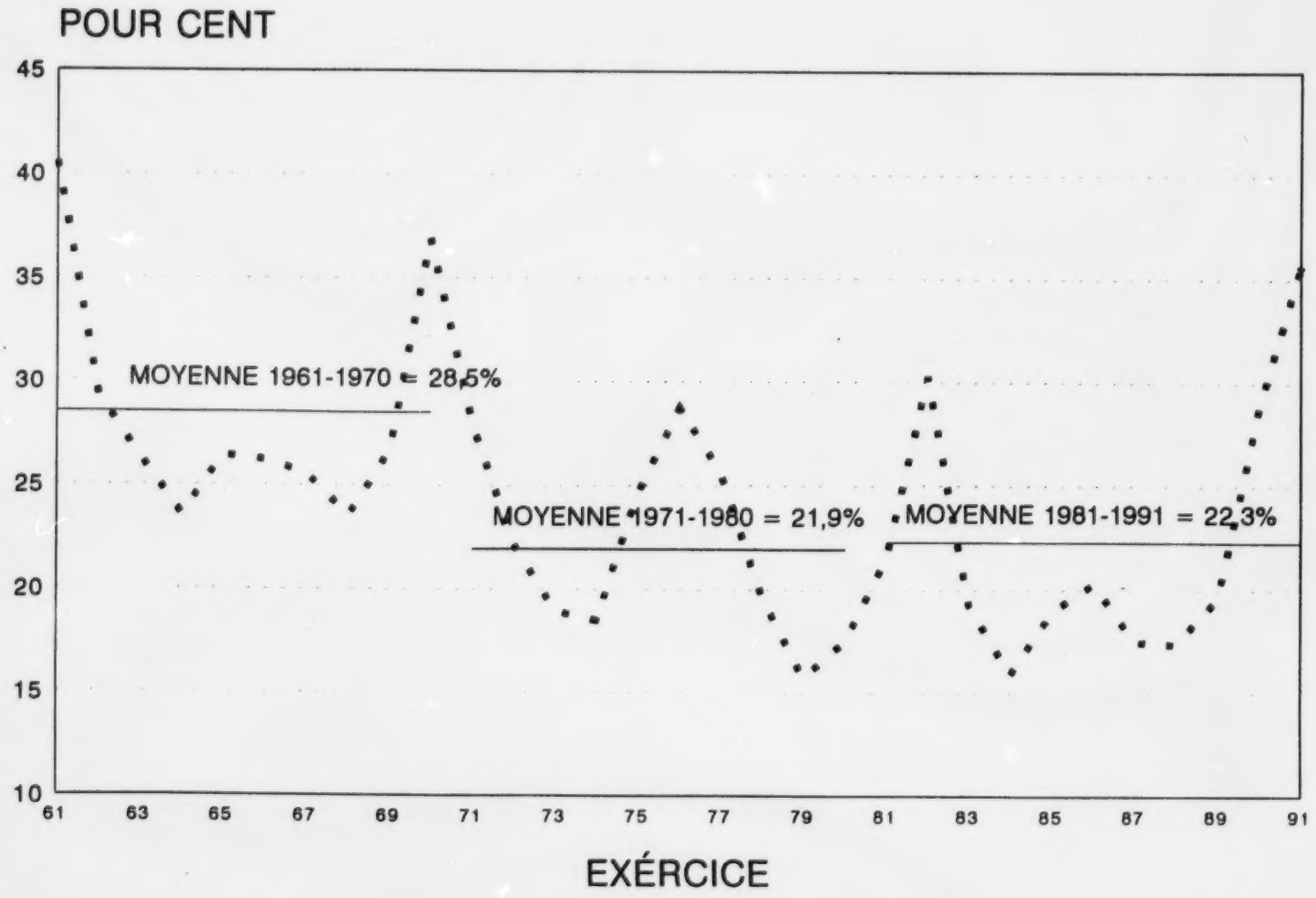
Lorsque la question de l'impôt sur les sociétés se pose, nous perdons souvent de vue l'ultime incidence fiscale. Ce point est fort bien exposé dans la citation ci-après:

> Les impôts sont payés par les particuliers et non par les sociétés, les sociétés de personnes, les dons, les

GRAPHIQUE 4
IMPOT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS



GRAPHIQUE 3
IMPÔT SUR LE REVENU DES SOCIÉTÉS
TAUX D'IMPÔT RÉEL



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> legs, les successions, les fiducies, les ventes, les transferts, les investissements, l'épargne, la propriété, les dépenses du consommateur ou tout ce que nous avons l'habitude de considérer comme imposable. L'imposition de ces diverses catégories n'est en fait qu'une autre façon d'imposer les particuliers. (J. Harvey Perry, *A Fiscal History of Canada - the Postwar Years*, Canadian Tax Paper No. 85, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1989, p. 286 (traduction))

La question de l'incidence fiscale de l'impôt sur les sociétés n'est pas complètement réglée. Mais lorsqu'ils se penchent sur la question du taux d'imposition des sociétés, les décideurs doivent se poser deux questions: 1) Qui souhaitent-ils imposer? et 2) Où, à leur avis, l'incidence de l'impôt sur les sociétés se situe-t-elle?

D. Le budget fédéral de 1991

Le dernier budget fédéral ne prévoit pratiquement aucune nouvelle hausse d'impôt, à part de deux exceptions: une hausse marqué des taxes sur le tabac, ce qui devrait générer des recettes de près de 1 milliard de dollars l'année prochaine, et une augmentation de 2 milliards de dollars au chapitre des cotisations d'assurance-chômage.

La récession devrait avoir peu d'impact sur les recettes fédérales. Toutefois, la situation est toute autre pour les dépenses fédérales. En 1991-1992, on s'attend à ce que les recettes totales diminuent de moins de 1 p. 100, en raison de la récession. Les recettes provenant de l'impôt sur les sociétés devraient être de 20 p. 100 inférieures aux prévisions de l'année dernière. Toutefois, la hausse des recettes générées par l'impôt sur le revenu des particuliers permettra de compenser, dans une très large mesure, cette baisse. Compte tenu des mesures fiscales qui ont été prises, les recettes totales en 1991-1992 devraient être de 2,5 milliards de dollars supérieures aux prévisions contenues dans le budget de 1990.

RECYCLED RECYCLE

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MESURES PARLEMENTAIRES

La participation du Parlement au financement des dépenses gouvernementales comprend presque toujours l'étude et l'adoption de mesures législatives faisant suite aux budgets du gouvernement, qui sont habituellement déposés une fois par année. Les mesures législatives que le Parlement a proposées sur la réforme fiscale à la fin des années 80 et qu'il étudie présentement ne sont pas le résultat de budgets.

CHRONOLOGIE

1962 - Formation de la Commission royale sur la fiscalité, sous la présidence de M. Kenneth Carter.

février 1967 - La Commission Carter soumet son rapport. Elle propose une restructuration en profondeur de la *Loi de l'impôt sur le revenu* en vue d'élargir l'assiette fiscale, d'abaisser les taux maxima et d'intégrer les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés.

novembre 1969 - Le gouvernement fédéral publie un livre blanc sur la réforme fiscale en réponse à la Commission Carter.

février 1973 - Le ministre des Finances implante un système permanent d'indexation des tranches d'imposition du revenu et des exemptions.

novembre 1974 - Le ministre des Finances institue le régime enregistré d'épargne-logement (REÉL) et des dispositions visant à mettre les revenus de pensions et les revenus de dividendes à l'abri de l'impôt, et augmente les réductions personnelles de l'impôt sur le revenu.

août 1978 - Le gouvernement annonce la création d'un crédit d'impôt remboursable pour enfants (CIE) en faveur des familles admissibles aux allocations familiales. Le CIE constitue ni plus ni moins qu'une forme d'allocations familiales à des familles cibles. Il n'est pas considéré comme une dépense dans le sens habituel du mot; il s'agit plutôt d'une dépense fiscale.

RECYCLED/RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

décembre 1979 - Le budget avorté du gouvernement conservateur instituait deux mesures remarquables reliées aux impôts: une taxe accrue sur l'essence (18 çents le gallon) et une mesure d'allégement fiscal de l'intérêt hypothécaire et de l'impôt foncier à l'intention des contribuables de l'impôt fédéral sur le revenu. Aucune de ces deux mesures n'a pris force de loi. Ce budget contenait de plus, pour la première fois, une analyse des dépenses fiscales fédérales.

novembre 1981 - Le ministre des Finances tente d'éliminer un certain nombre d'abris fiscaux, mais doit faire marche arrière en raison d'une forte opposition.

juin 1982 - Dans le même esprit que les tentatives du gouvernement visant à contrôler l'inflation, l'indexation du système fiscal est limitée à 6 p. 100 pour 1982 et à 5 p. 100 pour 1983.

octobre 1982 - Remise d'une proposition au ministre des Finances visant à faire passer la taxe sur les ventes des fabricants aux grossistes.

avril 1983 - Adoption du crédit d'impôt transférable à la recherche et au développement; la perte de revenu s'avère beaucoup plus élevée que celle à laquelle le gouvernement s'attendait. Le gouvernement augmente considérablement les déductions relatives aux contributions à un REÉL pour les acheteurs de maisons, d'appareils ménagers et d'ameublement en 1983. Il accroit également la déduction pour les frais de garde d'enfants.

mai 1985 - Adoption de l'indexation partielle du système fiscal.

juin 1986 - Le gouvernement fédéral présente son livre blanc sur la réforme fiscale.

1988 - Implantation de la première phase de la réforme fiscale. La proportion des gains en capital assujettis à l'impôt est portée de la moitié aux trois-quarts, à compter de 1990.

août 1989 - Le gouvernement publie son document technique sur la taxe sur les produits et services.

décembre 1989 - Le gouvernement soumet à la Chambre le projet de loi C-62, en vue de l'implantation de la TPS.

RECYCLED-RECYCLÉ

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

avril 1990 - Adoption en troisième lecture par la Chambre des communes du projet de loi C-62 qui est envoyé ensuite au Sénat qui le remet à son tour au comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour fins d'étude.

septembre 1990 - Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce dépose son rapport sur le projet de loi C-62 et recommande le rejet de la TPS.

octobre 1990 - Le Sénat adopte le projet de loi C-28 qui prévoit l'imposition d'un impôt spécial sur les prestations de la SV et les allocations familiales versées aux Canadiens ayant des revenus élevés. Ce projet de loi a aussi pour effet d'établir un impôt minimal pour les grandes sociétés.

décembre 1990 - Le Sénat adopte le projet de loi C-62 sans modification. La sanction royale est donnée dans la semaine qui suit.

1er janvier 1991 - La TPS entre en vigueur comme cela avait été prévu. Le gouvernement du Québec harmonise sa taxe de vente au détail avec la TPS, mais offre un remboursement de taxe à l'achat de livres.

février 1991 - Le gouvernement de la Saskatchewan accepte d'harmoniser sa taxe de vente provinciale avec la TPS.

- Le budget fédéral ne prévoit pratiquement aucune hausse d'impôt. Les taxes sur le tabac sont considérablement majorées, alors que les cotisations d'assurance-chômage des employés et des employeurs passent à 2,80 $ et à 3,92 $ respectivement par 100 $ de gains assurables.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Allan, J.R. *et al.* "The Effects of Tax Reform and Post-Reform Changes in the Federal Personal Income Tax, 1972-75." *Canadian Tax Journal*, vol. XXVI, nº 1, janvier-février 1978, p. 1 à 30.

Boadway, R.W., and H.M. Kitchen. *Canadian Tax Policy*. Deuxième édition. Canadian Tax Paper No. 76. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1984.

Brooks, W. Neil. Ed. *The Quest for Tax Reform - The Royal Commission on Taxation Twenty Years Later*. Toronto, Carswell, 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada, ministère des Finances. *Le Budget*. Ottawa, diverses années.

Davies, J., F. St-Hilaire, and J. Whalley. "Some Calculations of Lifetime Tax Incidence." *American Economic Review*, vol. 74, nº 4, septembre 1984, p. 644 à 649.

Due, John F. "The New Zealand Goods and Services (Value-Added) Tax - A Model for Other Countries." *Canadian Tax Journal*, vol. 36, nº 1, janvier/février 1988, p. 126 à 144.

Maslove, A.M. *Tax Reform in Canada: The Process and Impact*. Halifax (Nouvelle-Écosse), The Institute for Research on Public Policy, 1989.

Perry, J. Harvey. *Taxation in Canada*. Quatrième édition. Canadian Tax Paper No. 74. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1984.

Perry, J. Harvey. *A Fiscal History of Canada. The Postwar Years*. Canadian Tax Paper No. 85. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1989.

Purvis, D.D., and C. Smith. "Fiscal Policy in Canada: 1963-1984." In J. Sargent, Research Coordinator, *Fiscal and Monetary Policy*. Volume 21. Collected Research Studies of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 1 à 42.

Salyzyn, V. *The Economic Analysis of Taxes*. Calgary, Detselig Enterprises, 1985.

Vaillancourt, F. *The Administrative and Compliance Costs of the Personal Income Tax and Payroll Tax System in Canada, 1986*. Canadian Tax Paper No. 86. Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1989.

RECYCLED/RECYCLÉ